

ДАРКО ГОЛИЋ*

Правни факултет за привреду и правосуђе
Нови Сад

UDC: 328(497.11):342.53

Прегледни рад

Примљен: 16.09.2021

Одобрен: 09.11.2021

Страна: 105–122

DOI: 10.51738/Kpolisa2021.18.2p.1.08

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ НА РАЗМЕЋУ ПАРЛАМЕНТАРНОГ И ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Сажетак: Положај и улога шефа државе пресудно одређују да ли се један систем власти може одредити парламентарним или полупредседничким. У пет држава бивше Југославије конституционализовани системи власти, иако начелно парламентарни, садрже мешавину елемената ових система. Поред непосредног избора, који је заједнички за све, близину једном или другом одређује обим и садржај надлежности шефа државе, те његов положај у односу на парламент и владу. У том погледу анализирани системи се налазе на различитим местом између њих. Ипак, уставна решења у државама које превазилазе парламентарни, а не достижу полупредседнички систем, не одговарају увек стварној улози шефа државе, чему посебно доприноси његов (не)страначки карактер, бројни политички фактори, а поред тога и области подељених надлежности.

Кључне речи: председник републике, парламентарни и полупредседнички систем.

Увод

Напуштањем самоуправног социјалистичког уређења и политичког поретка заснованог на скупштинском систему једностраначког типа, оријентишући се на класични (либерални) концепт демократске уставности, државе бивше Југославије су почетком деведесетих година прошлог века усвојиле нове уставе, засноване на начелу поделе власти. Након првобитне (не)стабилизације новог поретка, у свакој од њих су извршене уставне промене или су доношени нови уставни. Уставни процес у том периоду развијао се у условима државног осамостаљења, развоја вишестраначја, транзиције и свеобухватне друштвено-економске кризе, чак и грађанских сукоба у неким од њих, те каснијег процеса евро(атлантских) интеграција, стога су у институцио-

* g.darko83@gmail.com

нализацији власти у свакој од ових држава, донекле са изузетком БиХ, присутне одређене заједничке карактеристике. Оне су произвеле сродне концепте организације власти у овим државама, различите у бројним детаљима, али са сличном основом – мешавином елемената теоријски дефинисаних и упоредно реализованих система власти, позиционирајући се између полупредседничког и парламентарног.

Парламентарни систем (рационализованог типа) заснива се на вишестраначју, те стабилном изборном систему, делотворности свих инструмената демократског поретка, широким правима опозиције (Верготини, 2015, 552), независној судској власти, уставним конвенцијама, али и високом нивоу политичке културе и свести о значају свих тих елемената за демократски поредак. Парламентарни систем, теоријски, најмање је подобан за развој аутократских тенденција. С друге стране, председнички систем се не сматра европском вредношћу, он није институционализован ни у једној европској држави, те се његово увођење у политички систем бивших југословенских, али и других источноевропских држава, није ни разматрало. Међутим, непостојање традиције политичког плурализма, са стабилним субјектима политичких процеса заснованих на новом концепту, озбиљни недостаци свих компоненти које чине један демократски поредак, потпуно одсуство политичке културе својствене друштву којем се тежи, отежавали су изградњу чисто парламентарних система власти, те се излаз тражио у неким „средњим решењима”. То решење је инспирисано полупредседничким системом. Ипак, неспремност за парламентарни, уз подозрење ка полупредседничком које је продубило наслеђе ауторитарног система, те потреба да се у изразито специфичним околностима тадашњег политичког амбијента обезбеди стабилнији и ефикаснији механизам власти (Марковић, 2017, 267), али и створи утисак у погледу опредељења за демократски поредак, условили су извесни уставни авантуризам. Њега је одликовало мешање решења својствених парламентарном и полупредседничком систему у коме се између начелног и нормативног, са једне и ефективног са друге стране, неретко стварао јаз, што није афирмативно деловало на стабилизацију политичког система. Каснији процес условљен и идејом европских интеграција, те искуством манифестације бројних ауторитарних тенденција и у новом амбијенту, водили су смањивању улоге шефа државе и јачању владе. Ипак, уставни концепт ни данас не одговара стварној улози ових институција у политичком систему, бар не увек и трајно. Иако међу овим државама постоје значајне разлике, њихови системи власти неретко веома слично, некад и непредвидиво функционишу.

Шеф државе у полупредседничком и парламентарном систему – теоријски осврт

Иако се у делу теорије полупредседнички систем сматра обликом модификације парламентарног (Верготини 2015, 544), улога председника државе у њима је различита до мере да то пресудно може утицати на њихову физионо-

мију и функционисање. Ипак, полупредседнички систем заиста може деловати као парламентарни, када шеф државе избегава да користи инструментариј којим га правни систем снабдева, опредељујући се за пасивну, неутралну улогу, нарочито ако постоји таква традиција, а систем се не суочава са значајним изазовима. То ипак не значи да до изазова не може и доћи, те се уставна улога шефа државе, који по природи ипак није политички неутралан (Петров 2018, 27–30), не може игнорисати у корист уставне конвенције или политичке праксе.

У парламентарном систему, са бифеалном егзекутивом, шеф државе, као њен стабилни део, располаже ограниченим овлашћењима, учествује у мањем делу извршне власти. Део власти у којој учествује може бити и значајан (пр. Италије), али овлашћења председника нису самостална, сваки његов акт прати супотпис, односно предлог или потврда владе.¹ Иако му је својственији посредан избор, постоје и примери непосредног, јер начин избора сам по себи не опредељује овај систем (Симовић 2008, 216–248). Шеф државе не сноси политичку одговорност, али не располаже ни политичком влашћу.² То су углавном церемонијални послови, те потврђивање одређених аката владе, за које одговорност сноси влада или њен члан.³ У овом систему суспензивни вето може постојати, али није правило. Такође, учешће шефа државе у избору владе углавном је декларативно – пресудно одређено вољом парламентарне већине. Суштина парламентарне владе састоји се у њеној политичкој одговорности парламенту, те постојању инструмената узајамне контроле и равнотеже (Вукадиновић 2006, 95).⁴

Полупредседнички систем је појединачно најзаступљенији облик власти у упоредном праву.⁵ Нестабилни и фрагментирани политички системи, партијски сукоби и нестабилне владе су резултирали јачањем шефа државе, као стабилног дела егзекutive.⁶ Поред (полу)непосредног избора, он је добио и део ефективне власти. Мешавином елемената председничког система (непосредан

¹ На основу односа три најважнија државна органа у бившим социјалистичким државама Европе, Кутлешић (2002, 200) наводи три групе ових држава, које у основи имају парламентарни систем: 1) са превлашћу председника (Пољска, Чешка); 2) са превлашћу владе (пр. Бугарска, Словенија), 3) са уравнотеженом влашћу, у које спадају 3.1. оне са уравнотеженим парламентом и председником републике (пр. Словачка, Румунија), 3.2. оне са уравнотежена сва три органа (Хрватска).

² За разлику од полупредседничког „егзекutiveа је у парламентарном систему само формално бифеална, а у пракси у суштини моноцефална. То из разлога што је шеф државе неэффективни вршилац извршних овлашћења.” (Рапајић, 2016, 46).

³ Од настанка парламентарног система дуализам егзекutive је значајно еволуирао јачајући моћ и доминацију владе у систему поделе власти. (Пејић, 2016, 69).

⁴ У стварности председник републике у овом систему врши на симболичан начин додељена му овлашћења и ограничава се на стављање свог потписа на акте чију је садржину утврдила влада (Марковић, 2015, 322).

⁵ Конституционализован је у преко 60 држава (Кутлешић и Голић, 2017, 112).

⁶ Симовић истиче да полупредседнички систем може представљати решење за ригидност председничког и могућу нестабилност парламентарног система, он може да обезбеди делотворну функционалност амбијенту недовољно институционализованог и високофрагментисаног вишестраначког система (Симовић, 2009, 282).

избор, суспензивни вето, самостална и ефективна овлашћења), са елементима парламентарног, тј. бицефалном егзекутивом (Лукић, Кошутих и Митровић 2001, 329) и политички одговорном владом, успостављен је посебан модел организације власти, који према структури и дистрибуцији моћи унутар извршне власти има одређене сличности са дуалном монархијом (Марковић 2015, 317). Родоначелник теорије о полупредседничком систему, на моделу француске Пете републике, Диверже указује на његове кључне одреднице: 1) непосредан избор председника; 2) значајна (самостална) овлашћења председника; 3) парламентарна влада (Duverger 1980, 166). Сартори (1994) додаје и додатне принципе: непосредан избор није нужен, али је избор од стране парламента искључен; шеф државе, иако независан од парламента, не може да влада сам, нити непосредно, његова воља мора бити прихваћена и процесуирана од стране владе; независност владе од председника; различита балансирања моћи унутар извршне власти, али под условом да постоји „аутономни потенцијал”, разграничене надлежности између две компоненте извршне власти.

Између постојећих облика који се могу подвести под полупредседнички систем, делом због његове хибридности, али и особености политичког система у коме је конституционализован, постоје значајне разлике. Стога се говори о премијерско-председничком и парламентарно-председничком моделу, зависно од тога ко контролише владу као нестабилни део егзекutive – само парламент или парламент и председник (Shugart and Carey 2003, 55–76). Специфично, функционисање полупредседничког система често зависи од констелације политичких односа, конвенције и културе, неголи конкретних уставних решења (пр. Ирске, Исланда). Једном речју, стварна моћ шефа државе зависи од политичке структуре унутар једне државе (Duverger 1980, 167–180). Припадност истој политичкој партији шефа државе и парламентарне већине је кључан фактор ефикасности и стабилности извршне власти.⁷ Председник је стварни шеф извршне власти уколико је истовремено и лидер владајуће политичке партије, као што у условима кохабитације или нестраначких председника, његова улога има другачији смисао. Овај систем је конституционализован у Француској, Аустрији, Финској, Исланду, Ирској, Португалији, у Русији (тзв. супер-полупредседнички), а преовлађујући елементи постоје и у Румунији, Пољској, Литванији.⁸

Иако постоје бројни примери ефикасних и стабилних система организације власти, дословно преузимање туђих решења нигде није било успешно (Кутлешић, Голић 2017а, 225). Стога су различитим прилагођавањима, а некад и иновативним приступом, одређени системи добили особену физиономију. Бројни су елементи који један систем власти сврставају у парламентарни или

⁷ Пејић (2016, 74) наводи: „У условима када непосредно изабрани шеф државе ужива подршку парламентарне већине и владе која из ње произилази, овај систем преузима претежна обележја председничке владе. Обрнуто, систем има карактеристике парламентарне владе када влада потиче из парламентарне већине која је супростављена председнику републике.”

⁸ Иако је у неким од ових држава уставом институционализован облик власти који одговара полупредседничком, политичка пракса се од самог почетка одвијала на парламентарном принципу – Исланд, Ирска, Аустрија (Duverger, 1980, 167).

полупредседнички. Они нису унификовани, појављују се у различитим порецима, стога се јављају и прелазне варијанте, у којима се политички фактори (кохабитација/хомогена извршна власт; ауторитет председника/премијера; (не)стабилност парламентарне већине; уставна конвенција, чак и персонални односи председника и премијера) више него правна решења одражавају на политичку моћ шефа државе, са ризиком да створе значајан јаз између утиска, стварне и институционалне моћи, односно ауторитета личности и моћи којом формално располаже.

Конституционализација постојећих система власти у државама бивше Југославије

Доношење нових устава у државама бивше Југославије одвијало се паралелно са кореним променама друштвено-економског и политичког система и распадом заједничке државе. Уставни процес започео је доношењем уставних амандмана на социјалистичке уставе, а потом је уследило доношење нових устава, заснованих на начелима поделе власти, вишепартијског система, непосредних избора. Нови уставни су најчешће доношени у процесу стицања независности. У БиХ Устав је део међународног мировног споразума, док су њени ентитети уставе донели током оснивања 1992. године РС и 1994. године ФБиХ.

Доношење устава скоро увек је ствар компромиса између различитих политичких интереса, а та чињеница посебно је до изражаја долазила у државама које су коренито мењале свој политички систем и којима је недостајало одговарајућих искустава, конвенција или традиције. Приликом конституционализације новог система власти и позиционирања шефа државе у њему, значајан фактор у свакој од ових држава били су и субјективни фактори оличени у личности шефа државе, његовом ауторитету и популарности (у Хрватској и Србији деведесетих), или надпартијском карактеру у посебним историјским околностима (у Словенији и Македонији), односно личности премијера (у Црној Гори, Словенији), али и компромису између ауторитета две водеће политичке личности (у Хрватској 2000, ЦГ 1992 или Србији 2006).

У процесу стицања државне независности, Словенија је крајем 1991. године донела нови устав, који је у међувремену мењан или допуњаван преко десет пута, на шта је посебно утицао процес њеног приступања ЕУ. Њиме је установљена подела власти, у којој је носилац законодавне квазидводомни парламент – Државни збор, као непосредно изабран, њен суштински носилац и Државни савет, као представништво економских, друштвених и уживих територијалних интереса, са саветодавном или иницијативном улогом. Председник Републике и Влада врше извршну власт, с тим да је њен ефективни носилац Влада. Председник Републике, према Уставу (чл. 102) „представља Републику Словенију и врховни је командант њених оружаних снага”. Иако су његова овлашћења лимитирана, он се сматра интегративним чиниоцем у систему власти, који се црпи из његовог непосредног избора (Церар 2005, 47). Он поседује

надлежности у међународном представљању државе, командовању војском, предлагању носилаца функција, покретању поступка за оцену уставности итд.

Хрватска је социјалистичку уставност у потпуности напустила доношењем Устава крајем 1990. године. Овај устав је међан десет пута, а најзначајније промене у систему власти, смањењу улоге председника Републике и јачању Владе, извршење су 2000. године. Систем власти установљен 1990. године се могао означити снажним полупредседничким, у коме је носилац законодавне власти Сабор, а извршну власт врше председник Републике и Влада, с тим да је њен стварни шеф председник Републике. Постојећа уставна решења су његову улогу значајно ревидирала, ограничивши је предлогом Владе и супотписом премијера у погледу већине његових надлежности. Упркос томе, улога председника Републике је широко постављена. Према Уставу, председник Републике представља и заступа државу у земљи и иностранству, брине се за редовно и усклађено деловање, те за стабилност државне власти. Он одговара за одбрану независности и територијалне целовитости Хрватске (чл. 94). Наведена функција, као интегративна и заштитна, најшире је дефинисана од свих анализираних држава, својствена полупредседничким системима француског типа (Кутлешић 2002, 155), прате је значајне надлежности, у области одбране, спољне политике и безбедности, с тим да се обезбеђење утврђене уставне функције не исцрпљује, чак ни претежно остварује, само кроз његове надлежности. Устав претпоставља сарадњу, чак и заједничко одлучивање Владе и шефа државе у бројним питањима.

Устав Босне и Херцеговине (анекс 4 Дејтонског мировног споразума) као компромис између супростављених интереса конститутивних народа, између којих је претходно вођен и оружани сукоб, настао под утицајем међународног фактора, успоставља атипичну организацију власти. Он је избегао одговор на питање природе ове државе и њеног уређења. Одредбе о носиоцима власти су прилично оскудне, често хибридне, некад и контрадикторне, у међувремену су вануставно и противуставно мењане и допуњаване, надлежности БиХ су ширене, на начин и у мери да њен систем власти функционише вануставно. Уставни модел поделе власти, са колективним шефом државе (Председништво), као носиоцем извршне власти, те Саветом министара као помоћним извршним органом, политички одговорног дводомном парламенту (са крајње лимитираном законодавном влашћу), одговара особеном облику председничког или супер-полупредседничког система.⁹ Ипак, систем власти у многама је противуставно промењен у правцу јачања Савета министара.

Уставом Србије из 1990. године је институционализован мекши тип полупредседничког система. Ипак, у условима постојања савезне државе, значајна овлашћења непосредно изабраног председника Републике (првенствено у области одбране и спољних послова), нису се примењивала, јер је сам

⁹ Имајући у виду да овај систем власти, изнад полупредседничког, ка председничком, превазилази тему овог рада, он није детаљно анализиран. Приказ појединих решења је више у сврху илустрације некад оригиналних, некад иновативних, а некад и хибридних решења у крајње сложеном политичком систему, заснованом на принципима консociјативне демократије (Голић, 2020).

устав (чл. 135) тим одредбама давао супсидијарни карактер, у којима је примат имао савезни устав (Марковић, 2004, 328). Устав из 2006. год. је начелном одредбом прокламовао парламентарни систем, где се „однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли” (чл. 4), са Народном скупштином као носиоцем законодавне и Владом као носиоцем извршне власти, са свим инструментима њене политичке одговорности, али и равнотеже, с тим да су положај и улога председника Републике изнад стандарда парламентарног. Иако је концептуално „брат близанац” Устава из 1990. године, он донекле редукује његове надлежности, без могућности законског проширивања. Према Уставу, председник Републике изражава државно јединство (чл. 111). Он представља државу, те обавља низ послова, а тичу се проглашења закона, избора Владе, избора судија Уставног суда, командовања војском, уз посебна овлашћења у ванредном или ратном стању итд.

Црна Гора (даље ЦГ) је социјалистичку уставност напустила доношењем Устава 1992. године, још као чланица СР Југославије. Њиме је успостављена подела власти, са непосредно изабраним председником, са избалансираном улогом између њега и Владе. Нови устав је усвојен 2007, након стицања независности, а делимично је измењен 2013. године. Начелном одредбом је прокламован парламентарни систем, законодавну власт врши Скупштина, извршну Влада, а њихов однос почива на равнотежи и међусобној контроли. Црну Гору представља председник Црне Горе (чл. 11). Иако се он бира непосредно, надлежности су му ограничене, знатно су мање него у Србији, СМ или посебно у Хрватској и не одступају знатније од стандарда парламентарног председника. Углавном су подељене са другим органима, иницијалне или декларативне.

Северна Македонија (даље СМ) је нови устав добила у новембру 1991. године, у процесу стицања државне независности. Он је до данас мењан или допуњаван седам пута. Устав прокламује демократски поредак, поделу власти, начелно парламентарног типа, вишепартијски систем и непосредне изборе за Собрање и председника Републике. Законодавну власт врши Собрање, извршну Влада, а председник представља Републику, што представља стандард парламентарног шефа државе, са нешто већим надлежностима, нарочито у ванредним приликама. Поред представљања државе, као његова основна функција, слично као у Словенији, се наводи и командовање оружаним снагама.

Избор и мандат председника републике

(Полу)непосредан избор шефа државе представља својство председничког и полупредседничког система, иако постоје примери непосредног избора и у парламентарном. Међутим, непосредан избор је онај елемент који оправдава суштину полупредседничког, а може да усложњава функционисање парламентарног система. Наиме, начин избора би требало да одговара обиму власти којом располаже, али су присутне и одређене деформације, где начин избора није адекватан ефективним овлашћењима. То је „потенцијално изво-

риште нескладног и непредвидивог функционисања система власти” (Симовић 2013, 19). Непосредним избором обезбеђује се већи ауторитет, чак и када није праћен одговарајућим надлежностима, али такав ауторитет може и отежавајуће деловати на функционисање система власти, нарочито у условима кохабитације, односно конфликтног потенцијала. До спора углавном долази у областима у којима постоје подељене надлежности између њега и владе. У свакој од држава бивше Југославије председник републике, те чланови Председништва БиХ, као колективног шефа државе, бира се на непосредним изборима, у двокружном систему гласања (сем у БиХ). Изузетак представља председник Федерације БиХ.

Као стабилни део егzekутиве, шеф државе (сем у БиХ), орган „везе и равнотеже” (Верготини 2015, 595) има дужи мандат од парламента (5 год), са образложењем да се њиме обезбеђује континуитет и стабилност државне власти, те његова независност у односу на легислативу (Симовић 2008, 216). Тим решењем се, пак, повећава могућност кохабитације. Изузев у Хрватској и БиХ, у осталим државама уколико мандат председника истекне током ратног или ванредног стања, он се продужава до његовог окончања и три до шест месеци након окончања, како би се у нормализованим околностима могли спровести избори. У Хрватској, Србији, ЦГ и СМ постоји ограничење према коме једно лице може бити изабрано за председника највише два пута, док је у Словенији и БиХ ограничење нижег нивоа и односи се на више од два *узастопна* избора.

Шеф државе ни у једној од ових држава не може обављати другу јавну функцију. Ипак, само у Хрватској и СМ постоји забрана његовог чланства у политичкој партији. То решење није реткост у упоредном праву, својствено је парламентарном систему, а проистиче из његове основне функције представљања државе. Таква забрана је негде резултат уставне конвенције, конституисане у посебним политичким или историјским околностима, према којој он има „изнадпартијску тежину” (пример Немачке или Италије), а негде је и изричито прописана (нпр. Мађарска, Естонија), као резултат бојазни да би шеф државе могао да претендује на више власти од оне коју му устав изричито даје (Станић 2018, 214-215). Ипак, уставна конвенција је делотворнија од изричите забране. Руководећи положај у партији, поготово уколико она располаже и већином у парламенту, јача ефективну улогу председника републике и не може се посматрати одвојено од његове амбиције за већом влашћу и утицајем, која опет природно произлази из непосредног избора и односа који се тим путем формира са бирачким телом. Као шеф владајуће партије, шеф државе, без обзира на број и карактер својих надлежности, представља стварног шефа извршне власти, са могућношћу да то буде и мимо уставотворчеве замисли, што је политичка пракса у овим државама вишеструко потврдила.

Имајући у виду да ни у једној од ових пет држава не постоји функција потпредседника (својствена углавном председничком систему, постоји у ентитетима БиХ, али са потпуно другачијим легитимитетом у односу на председника, по консociјативном принципу, са другачијом улогом од оне коју он има у председничком систему), у случају спречености председника да обавља своју функцију или превременог престанка мандата, у свим овим државама замењује

га председник парламента. Ипак, негде су ограничена овлашћења вршиоца дужности (према Закону о председнику Србије, он не може распустити Скупштину, уложити вето, не именује амбасадоре, ни судије Уставног суда; у Хрватској акт о проглашењу закона у овој ситуацији супотписује премијер), као и временски период у коме он може обављати ту функцију. Устав Хрватске је у по овом питању најдетаљнији, на шта је утицала ситуација тешке болести председника Републике, 1999. год, када је услед тадашње правне празнине проблематизовано питање његовог замењивања. Новија уставна решења уредила су такву ситуацију, прописујући да у случају дуже спречености или неспособности, а посебно уколико председник није у стању да одлучи о поверавању дужности, њу преузима председник Сабора, на основу одлуке Уставног суда, која се доноси на предлог Владе. У другим ситуацијама он преузима дужност по сили Устава. У СМ наступање услова за престанак мандата утврђује Уставни суд по службеној дужности. У Србији и Словенији се не прецизира шта „спреченост” подразумева, ко и на који начин је утврђује, док је у ЦГ питање замењивања, сем одређења ко га замењује, потпуно неуређено.

Компаративна анализа надлежности

Бицефална егzekутива у којој равноправну улогу или примат има влада, политички одговорна парламенту, (не)посредан избор шефа државе, (не)зависност председника у односу на парламент, те садржина и обим овлашћења председника (самостална или несамостална, ефективна или декларативна), елементи су на основу којих се може извести закључак о природи конкретног система власти, односно његовом месту између полупредседничког и парламентарног. Пошто се анализирани системи међусобно разликују у бројним питањима, закључци у погледу његовог места у оквиру теоријских модела се изводе на основу свеобухватне анализе положаја шефа државе и његових надлежности.¹⁰

Надлежности шефа државе у наведеним државама могу се класификовати на више начина. С тим у вези, за разлику од парламентарног, председник у полупредседничком систему располаже значајнијим самосталним надлежностима, поред оних које дели са владом. Самосталне надлежности резултирају актом који он сам доноси или радњом коју сам предузима, а учешће других органа није пресудно за обиковање воље (пр. давање мишљења или обавезне консултације чији садржај не обавезује). У анализираним државама оне нису тако бројне. Несамосталне надлежности могу бити условљене или подељене. Оне могу да створе утисак моћи, али је ефективан учинак условљен политичким односом шефа државе и владе, тј. парламентарне већине. Оне подразумевају учешће више субјеката у доношењу одлуке, које је конститутивног карактера, утиче на формирање релевантне воље, без њега није могуће доно-

¹⁰ Пејић (2007, 55–58) као битно својство полупредседничких система наводи и могућност мешања председника у домен законодавне власти (право да распише референдум, суспензивни вето, распуштање парламента).

шење одлуке. Такви акти или радње (условљени) се доносе или предузимају на предлог, уз сагласност, потврду, супотпис. Ипак, постоје прикривени облици условљавања који једну надлежност, наизглед самосталну, оперативно чине несамосталном. Наиме, представљање државе, које укључује међународне контакте и активности, функција је шефа државе, ипак, њено ефективно остваривање зависи од сарадње са другим органима (подељене). Слично је и са појединим овлашћењима у вези са командовањем војском (пример кадровских овлашћења, одлуке о употреби јединица). Посебан случај су надлежности које се ближе уређују законом, без кога није могуће њихово коришћење (неки кадровски послови или помиловање), који може прописати различите облике ограничења, до мере у којој дата надлежност атрофира или постане само декларативна. У погледу оваквих послова Пилиповић (2016, 426) говори о условљеним пословима, које председник врши самостално, али се притом његова власт ограничава путем учешћа владе и парламента у њиховом вршењу. Међутим, акти које шеф државе самостално доноси, нпр. у ванредним приликама, а који подлежу накнадној потврди парламента, не могу се једноставно одредити несамосталним, јер они производе дејство и пре потврде.

Уз церемонијалне и декларативне надлежности (расписивање избора, обавезно распуштање парламента, давање одликовања, проглашење закона, пријем акредитивних писама), које су својствене за оба система власти, полупредседнички карактерише постојање и ефективних, где би, на основу различитих решења, у функцији овог рада, навели пет група са најчешћим пословима: 1) арбитражне – распуштање парламента, покретање поступка за оцену уставности, расписивање референдума, суспензивни вето; 2) надлежности у ванредним приликама (самосталне или оне које дели са владом); 3) учешће у спољним пословима; 4) послови у области одбране и безбедности; 5) изборне – именовање уставних судија, виших функционера (често на предлог владе или уз супотпис), предлагање кандидата за одређене функције (премијер, уставне судије, гувернер, чланови правосудних савета, омбудсман).

У свакој од ових држава (са изузетком БиХ и њених ентитета) постоји институт обавезног распуштања парламента, првенствено у ситуацијама избора владе у прописаним роковима. До распуштања долази по сили устава, а шеф државе доноси декларативни акт којим се то констатује, те расписује изборе, у утврђеним роковима. У свакој од њих председник може да покрене поступак за оцену уставности, проглашава законе, даје помиловања и одликовања.

Председник предлаже избор носилаца одређених функција. У Србији, ЦГ, СМ предлаже један број, а у Словенији све кандидате за судије уставног суда. У Србији на предлог Народне скупштине он и именује трећину њих. У Хрватској предлаже председника Врховног суда, а у СМ и Словенији један број чанова судског савета. У Србији предлаже кандидата за гувернера Народне банке, а у Словенији, поред гувернера и кандидата за омбудсмана.

Иако је представљање државе општа функција председника републике, на основу које он учествује у спољној политици земље, што га чини видљивим

и ствара утисак о већој улози, њихове надлежности у погледу спољних послова су различите. Креирање политике је изричито стављено у надлежност владе у Србији, ЦГ и Хрватској. У Словенији и СМ се тај закључак изводи из дистрибуције појединих овлашћења (предлагање закона, доношење стратешких докумената и мера за њихову реализацију, политичких аката). Пријем акредитивних и опозивних писама страних дипломатских представника и учешће у избору и опозиву дипломатских представника земље је најмањи стандард ове функције. Међутим, у Словенији је то самостална надлежност председника Републике, док је у другим државама она условљена предлогом владе, уз (необавезујуће) мишљење парламентарног одбора (Хрватска и ЦГ). Председник може закључивати и међународне уговоре, изузев у ЦГ. У СМ претпоставка надлежности за закључивање међународних уговора је у корист председника Републике, он предлаже Собрању учлањење у међународне организације или међудржавне савезе (чл. 119–120), чиме значајније учествује у спољној политици. У Хрватској председник још активније суделује у спољној политици, што обухвата и уставом утврђену обавезу сарадње председника и Владе у њеном креирању и вођењу, те заједничку одлуку (на предлог Владе и супотпис премијера) о оснивању дипломатских представништава, закључивање међународних уговора који не подлежу ратификацији, док код ратификованих потписује исправе о прихватању.¹¹ Ипак, стварна улога шефа државе у спољној политици, више него у другим питањима, зависи од поменуте политичке констелације, личности која је врши, његовог ауторитета итд.

Као традиционална функција државног поглавара, командовање војском представља и стандардну надлежност председника републике у свим анализираним државама. Ипак, његова самосталност у вршењу ове надлежности је углавном значајно ограничена. Прво ограничење се тиче улоге парламента у одлучивању о рату и миру, проглашењу ратног и ванредног стања, употреби војске ван државних граница. У Србији председник Републике командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске. Ипак, ова надлежност (по својој природи више управна) се уређује законом, који може да утврди значајна ограничења, првенствено у погледу улоге министарства одбране. У Словенији је председник одређен као врховни командант одбрамбених снага, што је његова основна уставна функција. Ипак, о проглашењу ратног или ванредног стања, те њиховој употреби одлучује парламент, а тек уколико није у могућности да се састане, о томе одлучује председник Републике. У ЦГ он командује војском на основу одлука Савета за одбрану и безбедност (чине га председници државе, Владе и Скупштине), који представља стварног носиоца надлежности командовања војском (чл. 130–131). Савет за безбедност СМ, којим председава председник Републике и у избору чијих чланова и сам учествује, представља само саветодавни орган других органа, али свакако да

¹¹ Имајући у виду да је спољна политика у целости надлежност Председништва БиХ, уз друга својства (неодговорност, предлагање буџета, изборне надлежности, координација), изводи се закључак о карактеру њене власти преко стандарда полупредседничког система (Голић, 2020, 39).

јача одговорност шефа државе у овој области. Најзначајније надлежности у области одбране поседује председник Хрватске. Ипак, већина њих нису самосталне, али му омогућавају доминантније учешће у пословима одбране, а значајно и безбедности. Он је врховни заповедник оружаних снага. Законом се ближе уређују његова кадровска овлашћења. Он објављује рат и закључује мир, на основу одлуке Сабора. У случају непосредне угрожености државе он може, уз супотпис премијера, наредити употребу оружаних снага и без проглашеног ратног стања (чл. 100). Он даје сагласност на предлог Владе упућен Сабору да стране оружане снаге уђу или делују на територији Хрватске, да њене снаге делују изван њених граница (укључујући и вежбу и обуку). Ипак, ову сагласност Сабор може углавном супституисати квалификованом већином. Поред тога, председник има надлежности и у области државне безбедности, сарађује са Владом у усмеравању рада безбедносних служби, те заједно са премијером поставља њихове руководиоце.

Однос председника са парламентом и владом

Централно питање односа председника републике и парламента јесте његова улога у факултативном распуштању парламента. Ради се о политичком акту, те као таквом лишеном правне контроле (Марковић 2015, 317). У оба ова система распуштање парламента представља стандардно право извршне власти, путем кога се остварује равнотежа и узајамна контрола извршне власти и парламента. У парламентарном систему, по правилу, ово овлашћење суштински припада влади, а у полупредседничком су могуће две ситуације: 1) одлуку доносе заједнички влада и председник; 2) то је самостално овлашћење председника (Француска, Русија, Аустрија). У првом случају уравнотежење се врши између владе и парламента, а у другом а) између сва три политичка органа, односно б) између парламента и шефа државе, чија је улога више контролна или арбитражна. Код факултативног распуштања разлози нису утврђени, уопштено су постављени (нпр. нефункционисање) или нису обавезујући, те је дискреционо овлашћење извршне власти пресудно. Док у Словенији и СМ не постоји могућност факултативног распуштања, у ЦГ парламент распушта Влада, а председник државе само формално доноси указ о томе. Право распуштања парламента у Хрватској је детерминисано уставом дефинисаним разлозима, који, иако необавезујући, ову надлежност донекле ограничавају (на захтев Владе да јој изгласа поверење, Сабор јој изгласа неповерење,¹² ако у дефинисаном року не усвоји буџет). Одлуку о распуштању на предлог Владе и уз су-

¹² Илустративан је пример Немачке, уколико предлог Канцелара за гласање о поверењу не буде подржан у Бундестагу, председник Федерације, на предлог Канцелара, може распустити Бундестаг у року од 21 дана. Право на распуштање престаје чим Бундестаг изабере новог Канцелара. Ово овлашћење ипак ствара могућност политичког маневра – намерног губљења поверења зарад нових избора. Имајући у виду политички карактер овог акта и немогућност његове правне контроле, отвара се дилема његове могуће злоупотребе, која може да дестабилизује политичке институције (Орловић, Рајић, 2018, 1550).

потпис премијера доноси председник Републике (не може га распустити ако је покренут поступак утврђивања његове одговорности). У Србији је ово право најшире, председник Републике може да распусти Народну скупштину на образложени предлог Владе, чиме се обезбеђује уравнотежење сва три политичка органа, чиме се председник у највећој мери помера од стандарда парламентарног. Не постоје никакви услови нити ограничења у том погледу (сем у случају ратног или ванредног стања или покренутог поступка изгласавања неповерења Влади). Имајући у виду карактер ове надлежности и начин на који је она уређена, у Србији (у нешто већој мери) и Хрватској се путем ње врши уравнотежење сва три политичка органа.

Суспензивни вето представља средство утицаја шефа државе на парламент. Он постоји у сва три облика поделе власти, али у председничком и мешовитом највише. То овлашћење се, по природи, везује за непосредно изабраног шефа државе, мада су присутна и другачија решења (пример Устава Мађарске из 1991 и Италије из 1947). Ово овлашћење председнику припада не као носиоцу извршне нити законодавне власти, већ као носиоцу функције заштите уставности (Петров 2005, 218–221). Суспензивни вето се може уложити у Србији, ЦГ и СМ, из било ког разлога. Рокови у којима се он може користити значајно утичу на ефективност овог института, а зависно од поступка усвајања закона различито су одређени (7 или 3 дана у ЦГ, 15 или 7 дана у Србији, док у СМ није утврђен, услед чега може доћи до блокаде ступања на снагу закона). Постоји дужност проглашења поново усвојеног закона (овај пут апсолутном већином, што јесте нешто строжији, али ипак знатно лакши услов у односу на онај у председничком систему). У СМ на законе усвојене двотрећинском већином није могуће уложити вето.

Шеф државе нема право предлагања закона, што је класично обележје парламентарног система, али у свим анализираним државама има право уставотворне иницијативе. Постоје и извесна права у погледу рада парламента – право обраћања које постоји у Словенији и СМ, у којој има и обавезу да једном годишње обавести Сабрање о питањима из његове надлежности, да захтева ванредну седницу (у Хрватској), чиме он (сл. као у Италији, Француској, Румунији), може сугерисати правце законодавне политике. Специфично је његово овлашћење у Хрватској (на предлог Владе и супотпис премијера) да распише обавезујући референдум о предлогу промене Устава, али и другим питањима за које цени да су важна за државну независност, јединство и „опстојност”, које је по обухвату и шире од узорног права из француског устава.

Иако теоријски шеф државе сноси правну, а не сноси политичку одговорност (јер нема политичку власт или је непосредно изабран), упоредно су присутни примери мешовитих облика одговорности (нпр. Аустрија, Румунија) за велеиздају, повреду устава или закона, у којима одлука о санкцији (разрешење или референдуму о опозиву који парламент расписује) зависи од воље парламента. Иако правна одговорност шефа државе превазилази предмет овог рада, напоменућемо да одлука парламента о разрешењу, као санкција за повреду устава, која је прописана у Србији и ЦГ (за разлику од других држава из ове групе где одлука уставног суда о кршењу устава значи и престанак функ-

ције председника) али и услови и поступак оптужења од стране парламента (квалификована већина посланика може да покрене поступак, „тежа повреда устава” која се негде прописује као услов, квалификована већина за одлуку о разрешењу), овом институту значајно (не и потпуно) даје политички карактер, којим се уравнотежују ова два органа. Политички карактер одговорности председника у највећој мери постоји у Србији (иако Уставни суд утврди повреду устава од стране председника Републике, одлуку о разрешењу Народна скупштина може (и не мора) донети двотрећинском већином народних посланика, док у ЦГ ту одлуку доноси натполовична већина посланика). У БиХ не постоји одговорност чланова Председништва, а у РС Народна скупштина може расписати референдум о опозиву, који је значајно средство уравнотежења између ових органа.

Поред описаних надлежности у којима се, путем предлога, супотписа и других инструмената обезбеђује сарадња председника и владе, питање њеног избора је главно питање односа ових органа. У погледу избора владе, у свим овим државама постоји слично решење – улога шефа државе одговара концепту парламентарног председника. Он предлаже кандидата за председника владе, с тим да предлогу претходе обавезне консултације са изабраним листама у парламенту. У Словенији шеф државе није ексклузивни предлагач премијера (након првог предлога, могу га предложити и групе посланика, с тим да се прво гласа о предлогу председника). Ипак, парламентарна влада као стандард у свакој од ових држава (сем БиХ) проистиче из воље парламента, а не шефа државе, те је он ограничен вољом парламентарне већине. Закон о председнику Републике Србије утврђује његову обавезу да предложи кандидата који је обезбедио већину (у супротном, могао би и да злоупотреби рокове чијим протеком се парламент обавезно распушта). Ипак, у ситуацији када те већине нема или је парламент у већој мери фрагментиран, он може да утиче на њено окупљање, а тиме и састав владе, јачајући коалициони потенцијал своје партије. Председник Хрватске има и два специфична овлашћења: 1) да мандатару продужи уставни рок за састављање Владе и 2) да у случају другог неуспелог избора именује привремену, нестраначку владу када и расписује изборе. У погледу функционисања владе, није предвиђено супотписивање њених одлука, нити уредбодавна власт председника (изузев у ванредном и ратном стању, те описаним ситуацијама у Хрватској). Ипак, у Хрватској и Републици Српској, председник може утицати на заказивање седница и дневни ред владе, са правом учествовања у њеном раду.

У ванредним приликама (ратно или ванредно стање, непосредна ратна опасност), извршна власт скоро увек поседује додатна права, усмерена на отклањање њихових последица. Она подразумевају привремено преузимање одређених надлежности парламента (законодаве, изборне, контролне), до могућности ограничења људских права и суспензије одређених уставних норми. Ипак, такве надлежности су привремене, условљене немогућношћу рада парламента и подлежу обавези потврде. У полупредседничким системима оба органа извршне власти учествују у њима, док су у парламентарним оне претежно у корист владе. Изузев ЦГ, у другима шеф државе има неке од ових над-

лежности, с тим да се оне садржајно (најуже су у Србији, најшире у СМ и Словенији), и по самосталности (најнижи ниво у Србији, највиши у СМ) разликују. У Србији (увек) и Словенији су условљене сагласношћу оба органа извршне власти, док у Хрватској и СМ укључују значајан степен самосталности. У Словенији ратно или ванредно стање проглашава и предузима хитне мере поводом њега Државни збор, на предлог Владе. Уколико није у могућности да се састане, о томе одлучује председник, са обавезом потврде, чим Збор буде у могућности да се састане. Током ових стања, на предлог Владе, председник Републике може доносити уредбе са законском снагом, које укључују и могућност ограничења људских права. Према Уставу Србије, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног или ратног стања доносе заједно председници Републике, Народне скупштине и Владе. Устав наглашава привременост супсидијарне одлуке о проглашењу, предвиђајући (ипак флексибилније) рокове за потврђивање ове одлуке од стране Народне скупштине. Кад Народна скупштина не може да се састане, мере одступања од људских и мањинских права заједно утврђују 1) председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, у ратном и 2) Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике, у ванредном стању. У Хрватској, Сабор може овластити председника Републике да током ратног стања доноси уредбе са законском снагом, а у случају да се не може састати, Устав председнику то право даје непосредно. У случају ванредног стања, које подразумева и немогућност уставних органа да редовно врше своје функције, он може, на предлог Владе и супотпис премијера, доносити такве уредбе, уз обавезу накнадне потврде од стране Сабора. У СМ, уколико Собрање није у могућности да се састане, ратно и ванредно стање проглашава председник Републике. Он у тим ситуацијама може да преузме изборне надлежности парламента, укључујући и избор и разрешење Владе, што ефективно има већи значај од права доношења уредби са законском снагом.

Завршна разматрања

Анализом начина избора председника републике, надлежности и односа са парламентом и владом у пет држава бивше Југославије може се закључити о постојању система власти који су на размеђу полупредседничког и парламентарног. Иако није пресудни фактор у опредељењу једног система, непосредан избор значајно делује на његову физиономију и функционисање, нарочито уколико он паралелно обавља и страначку функцију.

Неки од пресудних елемената за овакве закључке су његове надлежности везане за спољне послове, суспензивни вето, распуштање парламента, одбрану и ванредне прилике. Стога, могло би се констатовати да је систем власти у Црној Гори најближи парламентарном, следи га словеначки (модификован надлежностима у ванредним приликама и спољним пословима), а потом српски (распуштање парламента, ванредне прилике, одбрана, суспензивни вето, спољни послови) и систем у Северној Македонији, који се значајније прибли-

жавају полупредседничком, док је хрватски, упркос преовлађујућим несамоствалним надлежностима, услед њихове бројности и значаја (одбрана, безбедност, спољни послови, ванредне прилике, однос са Владом, распуштање парламента, референдум), најближи полупредседничком. Имајући у виду његов однос са парламентом и владом, могло би се констатовати да уравнотежење на релацији парламент – влада и председник републике у већој мери постоји у Србији и Хрватској, за разлику од других које јачају парламент (Словенија и СМ), односно уравнотежење успостављају на релацији парламент-влада (ЦГ). Нижи ниво на једној од њих компензује се на барем друге две (пример Северне Македоније – распуштање парламента/спољни послови и ванредне прилике или Хрватске – суспензивни вето/референдум и именовање привремене владе). Ипак, оцена карактера ових система скоро увек је зависила и од личности која је вршила функцију председника, а поготово од тога да ли је он био лидер владајуће партије, те од политичког односа са премијером и парламентарном већином.

У свакој од анализираних држава постојали су односи кохабитације. За разлику од чистих модела, у системима који се налазе између њих, није увек унапред извесно чија ће улога и политичка воља у случају неслагања бити преовлађујућа, нарочито у питањима где се њихове надлежности додирују или преплићу (спољни послови, одбрана, изборне надлежности), са опасношћу да функционисање највише власти буде отежано, што је политичка пракса у овим државама потврдила. Ипак, досадашњи примери кохабитације у њима су, поред јавне манифестације неслагања, ипак указивали на доминантнију улогу владе.

Процена конкретног система власти заснованог на мешању елемената различитих система је субјективног карактера и зависи од специфичних ситуација са којима се он суочава. У условима фрагментираног политичког система, оштријих подела, у кризним и непредвиђеним ситуацијама, непосредно изабран председник, са значајнијим надлежностима, поготово арбитражним, контролним и онима које се тичу управљања кризним ситуацијама, може да делује стабилизујуће на функционисање власти и јача осећај поверења у основне функције државе. С друге стране, непосредно изабран председник, без ефективнијих овлашћења, у тим околностима може да створи фрустрирајући утисак неделотворне или недовољно контролисане власти, сукоб унутар ње и слабљење њеног ауторитета.

Литература

1. Vukadinović, Gordana. 2006. *Teorija države i prava I*. Novi Sad: Futura publikacije.
2. Голић, Дарко. 2020. „Колективни шеф државе и систем власти – босанскохерцеговачка решења у светлу упоредног права.” *Страни правни живот* LXIV (2): 27–42.

3. De Vergottini, Giuseppe. 2015. *Uporedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
4. Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidential Government." *European Journal of Political Research* VIII (2): 165–187.
5. Кутлешић, Владан, и Дарко Голић. 2017а. *Увод у право*. Нови Сад: Привредна академија.
6. Кутлешић, Владан, и Дарко Голић. 2017б. *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија.
7. Кутлешић, Владан. 2002. *Организација власти: упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*. Београд: Службени лист СРЈ.
8. Лукић, Радомир, Кошутић, Будимир и Митровић, Драган. 2001. *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ.
9. Марковић, Ратко. 2004. „Моћ и немоћ председника Републике Србије.” *Анали Правног факултета у Београду* LII (3–4): 325–360.
10. Марковић, Ратко. 2015. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета.
11. Марковић, Ратко. 2017. „Ка будућем уставу Србије.” У „Српска политичка мисао – специјал 2017”, ур. Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 263–271.
12. Orlović, Slobodan, i Nataša Rajić. 2018. „Распуштање парламента – вршење или злоупотреба уставних овлашћења.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* LII (4): 1545–1557.
13. Пејић, Ирена. 1996. „Политичка одговорност председника републике.” *Зборник радова Правног факултета у Нишу* XXII (36–37): 154–172.
14. Pejić, Irena. 2007. „Polupredsednički sistem i mogućnosti kohabitacije.” *Teme: časopis za društvena istraživanja* XXXI (1): 43–60.
15. 14. Пејић, Ирена. 2016. „Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти.” *Зборник радова Правног факултету у Нишу* LV (73): 67–86.
16. Petrov, Vladan. 2005. „Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustav.” У *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu 2005*, ур. Svetislav Taboroši, 194–242. Београд: Правни факултет, Центар за публикације и документацију.
17. Petrov, Vladan. 2018. „О неким општим местима у поimanju система власти уопште и у Republici Srbiji.” У *Parlamentarizam u Srbiji*, ур. Darko Simović i Edin Šarčević, 13–32. Сарајево: Фондација Центар за јавно право.
18. Пилиповић, Милан. 2016. „Извршина власт у државама насталим распадом Југославије.” Докторска дисертација. Бањалука: Правни факултет Универзитета у Бањалуци.
19. Рапајић, Милан. 2016. „Извршина власт у полупредседничким системима.” Докторска дисертација. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
20. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press.

21. Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 2003. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
22. Симовић, Дарко. 2008. *Полупредседнички систем*. Београд: Правни факултет Универзитета и Службени гласник.
23. Симовић, Дарко. 2009. „Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати.” *Правна ријеч* VI (18): 271–283.
24. Simović, Darko. 2013. „Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsjednika Republike Srbije.” *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* XVIII (1): 11–23.
25. Stanić, Miloš. 2018. „Nespojivost funkcije predsjednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci – primer Srbije.” U *Parlamentarizam u Srbiji*, ur. Darko Simović i Edin Šarčević, 195–223. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.
26. Cerar, Miro. 2005. „Uloga predsjednika Republike u slovenskom ustavnopravnom i političkom sustavu.” *Politička misao* XLII (4): 39–66.

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC BETWEEN THE PARLIAMENTARY AND SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM

Summary: The position and role of the head of state are crucial for determining whether a system of government can be determined as a parliamentary or semi-presidential one. In the five states of the former Yugoslavia, the established systems of government, although in principle parliamentary, contain a mixture of elements of these two systems. In addition to direct election, which is common to all these five states, proximity to one or the other system is determined by the scope and content of the powers of the head of state, and his position in relation to parliament and government. In that respect, analyzed systems position themselves in different places between those two systems. However, constitutional solutions in countries that go beyond the parliamentary system, yet do not reach the semi-presidential system, do not always correspond to the real role of the head of state, which is especially contributed by his (non) party character, numerous political factors, and areas of shared competencies and powers.

Key words: President of the Republic, parliamentary and semi-presidential system